

BAB II

GAMBARAN UMUM KONFLIK ANTARA KELOMPOK ETNIS BERSENJATA - PEMERINTAH MYANMAR DAN LATAR BELAKANG *MYANMAR PEACE CENTER (MPC)*

Perang bersaudara atau *civil war* yang terjadi di Myanmar bahkan sampai saat ini tidak terlepas dari latar belakang masa lalu Myanmar. Konflik ini bermula saat Inggris melakukan kolonisasi dan kemudian membagi pemerintahan menjadi dua dan diperparah dengan adanya kristenisasi. Hal ini menimbulkan permusuhan antar etnis terlebih mayoritas masyarakat Myanmar beragama Buddha. Kemudian pemerintah mencoba mendamaikan dengan mengadakan Perjanjian Panglong, namun harus gagal dilaksanakan. Pemerintah sipil baru Myanmar saat itupun tidak dapat menyelesaikan masalah dan menerapkan Buddhisme yang kembali mendapat perlawanan. Pemerintahan ini kemudian dikudeta oleh militer yang semakin memperburuk kondisi.

Penggantinya kemudian mencoba memperbaiki hubungan dengan gencatan senjata namun hanya satu etnis yang melakukan penandatanganan secara resmi sedangkan yang lain dilakukan secara verbal. Sejak saat itu terbagilah kelompok gencatan senjata dan kelompok non-gencatan senjata yang pada puncaknya menyatakan perang pada internasional jika proses perdamaian tidak segera dilanjutkan. Hal ini kemudian mendorong pemerintah dan kemudian membentuk MPC untuk membantu proses perdamaian.

2.1 Sejarah Konflik Pemerintah Myanmar dengan Etnis Bersenjata

Konflik antara pemerintah dengan kelompok etnis bersenjata di Myanmar merupakan konflik kompleks dan berkepanjangan sejak sebelum Myanmar mencapai kemerdekaan hingga berganti-gantinya pemerintahan. Konflik ini mulai mencapai puncaknya ketika pemerintah pertama Burma, U Nu menerapkan kebijakan Buddhisme yang membuat kelompok etnis bangkit untuk melawan pemerintah. Kemudian hal ini dilanjutkan oleh Jenderal Ne Win yang semakin memperburuk kondisi Burma saat itu. Kelompok etnis bersenjata ini awalnya kelompok etnis minoritas biasa, namun hal ini semakin mencapai puncaknya pada saat Jenderal Ne Win berkuasa dan membuat kelompok etnis saling beraliansi yang dilengkapi pasukan terlatih dan persenjataan yang mampu untuk melawan rezim militer. Pada masa pemerintahan selanjutnya pun masih terjadi konflik namun telah ada berbagai kesepakatan dalam bentuk perjanjian gencatan senjata.

2.1.1 Konflik Etnis Bersenjata-Pemerintah Pada Masa Pemerintahan U Nu hingga Saw Maung

Sebelum Burma mengubah namanya menjadi Myanmar, telah banyak konflik terjadi antara etnis bersenjata-pemerintah bahkan sejak sebelum Burma merdeka dari Inggris. Burma sendiri terdiri dari banyak etnis di mana Bamar merupakan etnis mayoritas dan Chin, Kachin, Shan, dan lainnya merupakan etnis minoritas yang tersebar di wilayah perbatasan dan daerah perbukitan Burma.¹

Terpecahnya etnis di Burma sendiri dapat dilihat dari sejarah di mana permusuhan

¹ Aris Pramono, 2010, *Peran UNHCR dalam Menangani Pengungsi Myanmar Etnis Rohingya di Bangladesh (Periode 1978-2002)*, Skripsi Jurusan Hubungan Internasional Universitas Indonesia, diakses melalui: <http://lib.ui.ac.id/file?file=digital/135556-T%2027978-Peran%20UNHCR-Tinjauan%20literatur.pdf>, pada tanggal 19 September 2017 pukul 13.51 WIB.

telah terjadi antara Kerajaan Burma, Mon Khmer dan Arakan yang saling berperang satu sama lain yang membuat Burman mendominasi sedangkan yang lain harus tinggal di daerah perbatasan.² Kemudian konflik ini berkembang ketika Inggris terlibat dalam perang yang kemudian melakukan kolonisasi dan membuat banyak perubahan di Burma. Inggris sendiri mulai memasuki Burma dengan terlibat dalam tiga perang pada tahun 1824, 1852 dan 1885 yang mengakibatkan hilangnya kedaulatan dan kebebasan Burma juga memulai kolonisasi secara administrasi.³

Inggris membagi dua sistem administrasi secara terpisah yaitu *Burma Proper* yang terdiri dari mayoritas etnis Burma dan Wilayah Perbatasan yang terdiri dari kelompok etnis nasional (Mon, Karen, Shan, Khacin Arakan, Chin, dan Karenni).⁴ Pembagian dua sistem berbeda ini semakin memperburuk keadaan antara keduanya seperti perbedaan dalam menuju pembangunan Burma. Banyak kelompok etnis minoritas yang menyukai perubahan yang ada di mana mereka merasa terbebas dari Burman. Kondisi selanjutnya di Burma adalah hadirnya misionaris Amerika, Inggris serta Eropa yang melakukan kristenisasi di daerah perbukitan. Banyak masyarakat perbukitan yang kemudian berpindah agama dan memiliki pendidikan yang lebih sehingga mereka lebih maju dibandingkan dengan etnis mayoritas. Banyaknya masyarakat yang berpindah agama menjadi Kristen, kemudian membuat Bamar tidak suka dan pada akhirnya banyak

² History of Armed Opposition, diakses melalui: <https://www.burmalink.org/background/burma/dynamics-of-ethnic-conflict/history-of-armed-opposition/>, pada tanggal 23 November 2017 pukul 16.27 WIB.

³ Thein Lwin, 2000, Education in Burma (1945-2000), diakses melalui: http://www.thinkingclassroom.org/uploads/4/3/9/0/43900311/lwin_t._2000._education_in_burma_1945-2000.pdf, pada tanggal 19 September 2017 pukul 14.18 WIB.

⁴ *Ibid.*

melakukan penganiayaan terhadap mereka yang beragama Kristen. Hal inilah yang membuat kelompok etnis minoritas mencari perlindungan ke Inggris. Mereka yang merasa mendapat perlindungan dari Inggris kemudian pada perkembangannya mendapat penguatan dalam pemikiran untuk mencari penentuan nasib sendiri.

Ketegangan ini terus berlanjut bahkan ketika Jepang datang ke Burma pada tahun 1942 dan menjadikan Burma 'negara boneka' dalam Perang Dunia II. Beberapa tokoh penting Burma yang menyadari bahwa mereka dimanfaatkan oleh Jepang dalam PD II kemudian mendirikan *Anti-Fascist People's Freedom League* (AFPFL)⁵ untuk melawan Jepang. Pada tahun 1946, para pemimpin etnis minoritas di daerah perbatasan akhirnya menyelenggarakan konferensi di Kota Panglong, Shan State yang membahas tentang rencana kemerdekaan dan status negara persemakmuran Inggris juga mengenai kemerdekaan Burma yang akan mengancam kedaulatan dan kekuasaan etnis perbatasan.

Salah satu tokoh dari pemerintah, Aung San menyadari bahwa ketegangan dengan kelompok etnis bersenjata harus dihentikan. Sekembalinya Aung San dari London,⁶ Aung San dan para pemimpin etnis mengadakan pertemuan untuk membahas kemerdekaan Burma dari Inggris karena jika para pemimpin etnis menyetujui, maka dalam perundingan antara AFPFL dengan Inggris akan mudah dalam mengusir Jepang dan negosiasi untuk memperoleh kemerdekaan dari

⁵ *Anti-Fascist People's Freedom League* (AFPFL) merupakan liga untuk menentang fasisme Jepang yang beranggotakan Aung San, U Nu, Kyaw dan Nyein. Jepang sendiri datang ke Burma pada tahun 1942 dengan tujuan memanfaatkan Burma selama Perang Dunia II.

⁶ Pada 20 November 1946, Perdana Menteri Inggris, Clement Attle mengundang AFPFL ke London untuk membicarakan tentang kemerdekaan Burma. Namun undangan tersebut telat diterima yaitu pada tanggal 26 November dan Aung San sebagai ketua AFPFL menghadiri undangan tersebut pada tanggal 1 Januari 1947 bersama lima orang perwakilan lainnya.

Inggris. Aung San sebagai pemimpin AFPFL berusaha meyakinkan kelompok etnis minoritas untuk bersatu dalam memperjuangkan kemerdekaan Burma dan mengesampingkan ambisi masing-masing etnis. Pada tanggal 12 Februari 1947, Aung San dan para pemimpin etnis minoritas akhirnya menandatangani sebuah perjanjian yang disebut dengan Perjanjian Panglong di mana para pemimpin etnis minoritas menyetujui AFPL dan bersedia untuk bergabung dalam Negara Kesatuan Burma (*Union of Burma*).⁷ Pada Perjanjian Panglong sendiri hanya Kachin, Shan dan Chin yang menjadi perwakilan kelompok etnis, sedangkan Karen hadir sebagai pengamat. Hal ini dikarenakan banyak kelompok etnis minoritas yang tidak mau melakukan negosiasi untuk bergabung dalam Negara Kesatuan Burma (*Union of Burma*). Perjanjian Panglong merupakan perjanjian yang memberikan hak secara politik, hukum dan kekuatan dalam *national states* kelompok etnis tersebut untuk memelihara dan menjaga bahasa, budaya dan agama.

Pasca Perjanjian Panglong, April 1947 diadakan pemilihan untuk *constituent assembly* untuk mendapatkan 180 kursi yang diikuti oleh partai dan organisasi yaitu oleh AFPFL, *Red Flag Communist* dan *Independent First Alliance*.⁸ Namun pemilihan ini banyak dimenangkan oleh AFPFL dengan mendapatkan kursi sebanyak 170 sedangkan sisanya didapat oleh komunis. Setelah pemilihan *constituent assembly*, diadakan rapat *executive council* yang dihadiri oleh Aung San dan tujuh senior pemerintahan. Namun rapat tersebut

⁷ Myrna Anggarani, 2008, *Perjuangan Anti-Fasist People's League dalam Mencapai Kemerdekaan Burma 1944-1948*, Skripsi Jurusan Ilmu Sejarah Kajian Asia Tenggara Universitas Indonesia, hlm. 12.

⁸ *Ibid.*, hlm. 96.

berubah menjadi pembantaian karena U Saw⁹ mengirim orang-orang berseragam yang membawa senapan mesin untuk membunuh semua orang yang hadir dalam rapat tersebut. Kematian Aung San ini kemudian berdampak pada Perjanjian Panglong di mana perjanjian ini harus gagal dilaksanakan. Selanjutnya, pada Konstitusi September 1947, terpaksa ditarik karena khawatir Inggris akan mengingkari janji dalam memberikan kemerdekaan Burma. Konstitusi ini sendiri menghasilkan hak etnis Shan, Kachin dan Karenni untuk memisahkan diri selama 10 tahun sedangkan etnis minoritas lainnya seperti Mon, Karen dan Arakan tidak mendapatkan hasil.¹⁰ Pada Perang Dunia II, Inggris mendapatkan banyak masalah sehingga berpengaruh pada Burma dengan tidak lagi memutuskan banyak hal atas nama kelompok minoritas yang pada akhirnya melahirkan kelompok etnis bersenjata.

Kelompok etnis bersenjata ini kemudian memulai pemberontakan atas gagalnya hak-hak mereka dalam Perjanjian Panglong kepada pemerintah. Bahkan pengganti Aung San, U Nu, yang sebelumnya merupakan wakil Aung San pada AFPFL yang kemudian menggantikan kepemimpinan AFPFL dan juga secara otomatis menjadi Perdana Menteri Burma pasca merdeka, tidak dapat menyelesaikan pemberontakan etnis bersenjata ini. Kepemimpinan U Nu telah banyak mengubah Burma menjadi kembali pada zaman Kerajaan Burma terdahulu di mana kebijakan berfokus pada agama. U Nu memperbaharui kebijakan Aung

⁹ U Saw merupakan rival politik Aung San di mana memiliki perbedaan pendapat dalam *dominion state*. U Saw menginginkan adanya *dominion state* dari Inggris dengan alasan Burma sebagai negara yang baru merdeka masih membutuhkan tenaga ahli dan modal dalam membangun Negara. Sedangkan Aung San menentang *dominion state* karena khawatir Burma akan jatuh ke tangan Inggris kembali sewaktu-waktu.

¹⁰ *History of Armed Opposition, Op. Cit.*

San yang sebelumnya menetapkan prinsip kesetaraan, menjadi Buddha sebagai agama negara Burma pada tahun 1961. Hal ini bertolak belakang dengan Perjanjian Panglong yang memperbolehkan etnis non-Burma menetapkan agamanya sendiri. Penetapan Buddha sebagai agama negara sekaligus berdampak pada konstitusi Burma yang mengikuti peraturan Buddha dan mengesampingkan agama minoritas lainnya. Kondisi ini secara langsung mendapatkan reaksi dari kelompok etnis bersenjata dengan melakukan pemberontakan untuk mendapatkan otonomi politik dan penentu nasib sendiri yang salah satunya dilakukan oleh Tentara Kemerdekaan Kachin pada tahun 1961. Pada tahun yang sama, diadakan Konferensi yang dilaksanakan di ibu kota Shan, Taunggyi yang juga dikenal dengan Konferensi Taunggyi yang dihadiri oleh 226 delegasi yang merupakan reaksi dari kelompok moderat terhadap kebijakan Buddisme U Nu. Konferensi ini menuntut amandemen Konstitusi Persatuan dan pembentukan adanya Serikat Federal yang terdiri dari negara-negara etnis yang memiliki hak atas otonomi politik yaitu legislatif, yudikatif dan administratif juga penentuan nasib sendiri yang termasuk dalam hak pemisahan diri.¹¹

Pada tanggal 24 Februari 1962, diadakan Seminar Federal yang mendiskusikan solusi damai, namun sebelum seminar mendapat hasil akhir, militer yang dipimpin oleh Jenderal Ne Win merebut kekuasaan negara atas nama Dewan Revolusi. Pada pagi hari tanggal 2 Maret 1962, Ne Win menangkap semua peserta non-Burman dari Seminar Federal dan anggota kabinet yang dipilih secara

¹¹ Mi Mi Gyi, 2011, *An Analysis of the Parliamentary Democracy System in Myanmar*, diakses melalui: <http://umoar.mu.edu.mm/bitstream/handle/123456789/82/An%20Analysis%20of.pdf?sequence=1>, pada tanggal 2 Agustus 2017 pukul 13.50 WIB.

resmi, termasuk U Nu sendiri, membubarkan parlemen dan menunda konstitusi. Ne Win mengkudeta U Nu dan pada tahun inilah merupakan awal kepemimpinan militer di Burma.

Kudeta yang dilakukan oleh Jenderal Ne Win terhadap U Nu membawa banyak perubahan pada Burma karena pemerintahan seutuhnya dikuasai oleh militer. Hal ini dilakukan Ne Win karena pada pertemuan Seminar Federal sebelumnya, kelompok etnis bersenjata menginginkan pemisahan diri dari Uni Burma. Tindakan selanjutnya yang dilakukan oleh Ne Win adalah melakukan serangan militer melawan para pemberontak yang disebut dengan '*four cuts campaign*' yaitu memotong pasokan makanan, keuangan, perekrutan dan intelejen pemberontak.¹² Tentara menggunakan pekerja paksa, kuli paksa, ranjau darat dan tentara anak-anak dan banyak melakukan kejahatan lainnya. Hal ini membuat jumlah pengungsi meningkat secara tajam juga perubahan kebijakan yang mengisolasi diri dari internasional dan memutuskan hanya ada satu partai yaitu *Burmese Socialist Program Party* (BSPP) dengan sistem yang sosialis dan menggunakan angkatan bersenjata yang disebut Tatmadaw.

Ne Win dalam mencapai tujuannya untuk menjadikan Myanmar sebagai negara sosialis, melakukan banyak strategi. Ne Win menghapus hak-hak minoritas yang meliputi agama dan budaya negara, terutama hak bahasa minoritas, sebagai sarana untuk menciptakan negara kesatuan yang homogen, di bawah moto "satu suara, satu darah, dan satu bangsa", dan mengadopsi "kebijakan bahasa

¹²Brad Adam, "*They Came and Destroyed Our Village Again*" *The Plight of Internally Displaced Persons in Karen State*, *Journal of Human Right Watch*, Vol, 17, No, 4 (C), Juni 2005, hlm. 8.

nasional".¹³ Proses penghapusan ini kemudian dibuatkan Undang-Undang pada tahun 1965 yaitu *Printers Publisher Registration Law and Censor Law*.¹⁴ Undang-Undang ini menjadi hambatan dalam menyebarkan bahasa etnis dalam kurikulum dan bahan ajar untuk sekolah dan Sekolah Minggu etnis Chin dan etnis lainnya. Undang-Undang tersebut menyatakan bahwa *Myanmar-batha-ska* atau bahasa Myanmar merupakan bahasa nasional dan mencapai konstitusi pada Konstitusi 1974 sebagai bahasa resmi Burma.¹⁵ Bahasa etnis diperbolehkan untuk berkomunikasi antara etnis dengan pemerintah, namun hal tersebut tidak resmi sehingga kelompok etnis tersebut mendapatkan diskriminasi. Strategi Ne Win lainnya adalah mempromosikan angkatan bersenjata sebagai wakil rakyat di mana memperkuat ambisinya untuk mewujudkan negara tentara. Ne Win dalam melawan etnis, memberikan doktrin perang rakyat diseluruh Myanmar dan sekaligus menerapkan "*four cuts campaign*" pada tahun 1966 dan berajalan sebagai doktrin pada 1968 untuk mengurai segala jenis pemberontakan melawan Ne Win. Kemudian dalam penyebaran informasi, Ne Win hanya memperbolehkan radio dan surat kabar buatan pemerintah dan tidak ada media independen.¹⁶

Ketika konstitusi baru saja diumumkan pada 1974, banyak kelompok etnis minoritas yang melakukan pemberontakan seperti *Karen National Union* (KNU), *Shan State Army* (SSA), *Kachin Independent Organization* (KIO), *Arakan Liberation Party* (ALP), *New Mon State Party* (NMSP), *Karenni National*

¹³ Lian H. Sakhong, 2012, *The Dynamics of Sixty Years of Ethnic Armed Conflict in Burma*, diakses melalui: [http://www.burmalibrary.org/docs13/BCES-AP-01-dynamics\(en\).pdf](http://www.burmalibrary.org/docs13/BCES-AP-01-dynamics(en).pdf), pada tanggal 18 Juli 2017 pukul 15.30 WIB. , hlm, 8.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Lian H. Sakhong, 2010, *In Defence of Identity: Ethnic Nationalities Struggle for Democracy, Human Right and Federalism in Burma* (Bangkok: Orchid Press), hlm.193.

Progressive Party (KNPP), dan *Chin Democracy Party*.¹⁷ Sejak saat itu, semakin banyak partai-partai baru yang dibentuk secara rahasia yang bermunculan untuk melawan kebijakan Ne Win. KNU, KIO dan SAA memiliki pasukan terlatih dan dilengkapi senjata yang mampu untuk melawan Tatmadaw yang telah mampu mengendalikan daerah-daerah yang luas. Etnis tumbuh semakin kuat serta telah menguasai senjata hampir di seluruh wilayah perbatasan yang didukung oleh adanya pasar gelap karena secara ekonomi pada waktu itu terpusat yang dikendalikan oleh etnis di wilayah perbatasan. Mengetahui semakin kuatnya etnis minoritas, Ne Win kemudian menerapkan kebijakan “*four cuts*” kembali, namun kali ini Ne Win memotong sumber keuangan dengan melakukan demonitisasi atau penarikan uang dari penggunaan yaitu 25, 50 dan 100 Kyat.¹⁸

Strategi ini kemudian berdampak pada kelompok etnis bersenjata juga warga biasa, namun yang lebih terdampak adalah warga biasa di mana mereka tidak memiliki cukup uang bahkan uang yang tersebar sudah berlaku lagi. Namun hal ini berbeda dengan beberapa kelompok etnis bersenjata di mana mereka memiliki simpanan mata uang Thailand atau Cina atau India sehingga kebijakan Ne Win tidak terlalu berdampak besar seperti kebijakan “*four cuts*” sebelumnya.¹⁹ Kebijakan yang dibuat Ne Win membuat 60-80 persen mata uang tersebut tidak berlaku dan juga kebijakan ini keluar pada saat medekati ujian di Universitas Rangun yang memicu demonstrasi yang mengakibatkan kampus

¹⁷ General Ne Win, 2002, diakses melalui: <http://www.telegraph.co.uk/news/obituaries/1415295/General-Ne-Win.html>, pada tanggal 1 Agustus 2017 pukul 13.14 WIB.

¹⁸ Nick B. Williams, 1987, *Commerce Snarled as Burma Rules Much of Its Currencu is Worthless*, diakses melalui: http://articles.latimes.com/1987-09-12/news/mn-1980_1_worthless-currency, pada tanggal 1 Agustus 2017 pukul 13.47 WIB.

¹⁹ Lian H. Sakhong, 2012, *Op. Cit.* hlm, 10.

terpaksa menutup segala aktivitas. Kemudian kampus tersebut sempat dibuka dan kemudian ditutup kembali karena terjadi perkelahian yang mengakibatkan seorang mahasiswa meninggal ditangan polisi. Kasus tersebut akhirnya berhasil dibawa ke pengadilan namun tidak menemui hasil yang berujung pada kerusuhan secara nasional.

Pada tanggal 8 Agustus 1998, terjadi pemogokan umum yang menimbulkan penindasan juga banyak siswa yang ditembak mati di jalan. Kemudian kembali terjadi demonstrasi besar-besaran pada 18 September 1998 yang dipimpin oleh mahasiswa yang berujung pada pengunduran diri Ne Win. Keseluruhan demonstrasi di tahun 1988 ini kemudian dikenal dengan “8888 *Uprising*” karena pada tahun ini merupakan serangkaian demonstrasi besar terjadi yang berdampak pada pengunduran diri Ne Win. Pada akhirnya kepemimpinan Jenderal Ne Win yang berambisi dalam mewujudkan negara tentara untuk melawan kelompok etnis minoritas, berujung pada semakin tidak stabilnya Myanmar yang juga berujung pada pengunduran dirinya.

Pengunduran diri yang dilakukan oleh Jenderal Ne Win kemudian tergantikan oleh Jenderal Saw Maung yang akan banyak mengubah kebijakan lama. Saw Maung kemudian mendirikan sebuah partai yang disebut dengan *State Law and Order Restoration Council* (SLORC) yang sekaligus mengubah nama Burma menjadi Myanmar. Nama Myanmar sebenarnya mengacu pada satu kelompok etnis saja yang mengarah pada Buddhisme. Terlepas dari perubahan pemerintah pasca terjadi demonstrasi besar-besaran pada masa Ne Win, Saw Maung mencoba menyelesaikan permasalahan berdasarkan tujuan SLORC yaitu

membangun negara yang salah satunya adalah menyelesaikan konflik dengan etnis minoritas atau etnis bersenjata.

Meskipun pemerintah sudah berganti, namun kepemimpinan masih dibawah militer, membuat kelompok etnis bersenjata yang sejak pemerintahan Ne Win membentuk aliansi, tetap berjuang melawan pemerintah militer. Aliansi etnis tersebut adalah *National Democratic Front* (NDF) dan *Democratic Alliance of Burma* (DAB)²⁰ kemudian harus terpecah dan memutuskan untuk melakukan gencatan senjata dengan pemerintah militer. Salah satu kelompok yang terbentuk dalam DAB adalah *Karen National Union* (KNU) dan *Kachin Independent Organization* (KIO) yang saling berambisi dalam kepemimpinan DAB pada akhirnya membuat KIO memutuskan keluar dari aliansi dan melakukan gencatan senjata bilateral dengan pemerintah militer pada tahun 1994.²¹ Pemerintah militer melakukan gencatan senjata dengan etnis bersenjata namun hanya melakukannya dengan *Kachin Independent Organization* (KIO) secara tertulis dan dilakukan secara rahasia. Sementara itu, kelompok etnis bersenjata lainnya juga melakukan gencatan senjata namun secara tidak tertulis. Meskipun perjanjian gencatan senjata ini tidak tertulis, namun mereka diberikan hak untuk mengelola sendiri daerah teritorialnya dan memanfaatkan sumber daya alam juga kepemilikan senjata, namun mereka dibatasi dalam perekrutan dan penyebaran senjata. Kebijakan pemerintah militer untuk melakukan gencatan senjata dengan kelompok etnis bersenjata yang dirasa tidak adil ini, menimbulkan perspektif

²⁰DAB dibentuk pada tahun 1988 yang pada saat itu bertujuan melawan militer yang beranggotakan *All Burma Students Democratic Front*, *All Burma Young Monks Union*, *Democratic Party for a New Society*, *Kachin Independence Organization*, *Karen National Union*, *New Mon State Party* dan 17 lainnya.

²¹Lian H. Sakhong, 2012, *Op. Cit.* hlm, 10

“membagi dan memerintah” sebagai taktik pemerintah militer.²² Sementara itu, KNU dan etnis Shan tetap pada pendirian untuk melawan pemerintah atau pro oposisi dan menjadi kelompok etnis yang tersisa untuk tidak melakukan gencatan senjata dengan pemerintah. Sejak saat itu terbagilah kelompok gencatan senjata dengan kelompok non-gencatan senjata. Pada masa pemerintahan Saw Maung setidaknya telah ada upaya awal dari rezim militer untuk berdamai dengan etnis bersenjata meskipun upaya damai dalam bentuk gencatan senjata ini tidak dilakukan secara keseluruhan.

2.1.2 Peta Konflik dan Tuntutan Kelompok Etnis Bersenjata terhadap Pemerintah Myanmar

Konflik yang terjadi di Myanmar dapat dikategorikan sebagai konflik yang kompleks. Kompleksitas konflik tersebut dipengaruhi oleh beberapa hal sebagai berikut ini:

A. Jumlah dan Keberagaman Etnis

Myanmar memiliki jumlah etnis yang banyak yaitu 135 etnis yang diakui oleh pemerintah dan tersebar di berbagai wilayah. Myanmar sendiri terdiri dari delapan kelompok utama yaitu Bamar yang merupakan kelompok mayoritas (9 kelompok etnis) dan sisanya merupakan kelompok minoritas yang terdiri dari Chin (53 kelompok etnis), Kachin (12 kelompok etnis), Kayin (11 kelompok etnis), Kayah (9 kelompok etnis), Mon, Rakhine (7 kelompok etnis), dan Shan (33 kelompok etnis). Etnis Bamar merupakan etnis mayoritas di Myanmar yang

²² Min Zao Oo, 2014, *Understanding Myanmar's Peace Process: Ceasefire Agreements*, Swiss Peace diakses dalam: http://www.swisspeace.ch/fileadmin/user_upload/Media/Publications/Catalyzing_Reflections_2_2_014_online.pdf, pada tanggal 1 Agustus 2017 pukul 17.59 WIB, hal. 9.

menganut agama Buddha dengan populasi terbanyak. Selain itu, etnis Kayah, Mon, Rakhine dan Shan juga menganut agama Buddha namun populasi mereka tidak sebanyak etnis Bamar. Sedangkan sisanya yaitu etnis Kachin, Chin dan Kayin, beragama Kristen. Pemerintah Myanmar sendiri menyebut kelompok etnis yang melakukan pemberontakan tersebut sebagai kelompok etnis bersenjata. Kelompok etnis bersenjata dibagi menjadi kelompok kombatan yang hingga tahun 2016, telah tercatat ada sebanyak lima kelompok yaitu *Kachin Independence Organization*, *All Burma Student Democratic Front*, *Arakan Army (Kachin)*, *Ta'ang National Liberation Army* dan *Myanmar National Democratic Alliance Army*.²³

B. Tuntutan dan Penyebab Konflik

Pada awalnya, konflik yang terjadi di Myanmar adalah konflik etnis mengingat banyaknya jumlah etnis yang ada dan berlangsung sebelum Myanmar merdeka dari Inggris akibat banyaknya perbedaan pandangan. Konflik ini bermula pada masa kerajaan Burma yang menjadikan Burma mendominasi sedangkan kerajaan lainnya harus tinggal di wilayah perbatasan. Pada perkembangannya, memasuki abad ke-19, Inggris mulai memasuki Burma dan perlahan memecah belah Burma dan menjadikan hubungan antara kelompok etnis mayoritas dan minoritas menjadi semakin rumit. Inggris menjajah Burma dan menerapkan dua sistem administrasi berbeda yang memisahkan etnis Burma sebagai mayoritas dan etnis lainnya sebagai minoritas. Kemudian misionaris Amerika, Inggris serta Eropa melakukan Kristenisasi di daerah perbukitan dan perbatasan yang membuat

²³ *Armed Ethnic Groups*, diakses melalui: <http://mmpeacemonitor.org/stakeholders/armed-ethnic-groups>, pada tanggal 30 Desember 2017 pukul 13.16 WIB.

Burman tidak suka yang berujung pada penganiayaan. Konflik pada masa ini dikategorikan sebagai konflik horisontal yaitu konflik yang terjadi antar kelompok-kelompok dalam masyarakat dan memiliki kedudukan yang sama.

Salah satu tokoh politik Burma pada saat itu, Aung San, merasa bahwa konflik antara kelompok etnis mayoritas dan minoritas ini seharusnya tidak terjadi. Aung San kemudian mengundang kelompok minoritas untuk mendiskusikan tentang perdamaian di mana menjelaskan bahwa seharusnya semua kelompok etnis bersatu demi kebaikan Burma kedepannya. Pada bulan Februari 1947, kelompok etnis minoritas akhirnya mau menandatangani Perjanjian Panglong yang menjamin hak secara politik, hukum dan kekuatan dalam *national states* kelompok etnis tersebut untuk memelihara dan menjaga bahasa, budaya dan agama serta menyetujui Negara Kesatuan Burma (*Union of Burma*).²⁴ Namun keinginan Aung San ini tidak dapat terlaksana setelah Aung San terbunuh dalam rapat *executive council* bersama dengan delapan tokoh politik lainnya. Pemerintah pengganti Aung San, U Nu pun tidak dapat melanjutkan Perjanjian Panglong. Inggris yang sebelumnya mendukung kelompok etnis pun kemudian mengingkari sehingga muncullah kelompok etnis bersenjata untuk melawan pemerintah.

Pada masa pemerintahan U Nu, pemerintahan sipil ini justru merubah sistem seperti pada zaman kerajaan Burma dulu dengan menerapkan agama Buddha sebagai agama Burma yang membuat kelompok etnis bersenjata melakukan pemberontakan. U Nu sempat berusaha untuk melakukan negosiasi dengan kelompok etnis bersenjata namun akhirnya dikudeta oleh Jenderal Ne Win

²⁴ Myrna Anggarani, 2008, *Op. Cit.*

yang membuat kondisi Burma semakin rumit karena ambisi Ne Win untuk menjadikan Burma negara sosialis dengan menutup diri dari dunia internasional. Ne Win justru melawan kelompok pemberontak yang berusaha melawan keinginannya dengan melawan secara langsung dan memberlakukan kampanye *four cuts* dengan memotong pasokan makanan, keuangan, perekrutan dan intelejen pemberontak.²⁵ Puncaknya, pemerintahan Ne Win di demo oleh masyarakat atas kebijakan yang merugikan Burma sehingga menimbulkan pemogokan umum, penindasan dan siswa yang ditembak di jalan.

Ne Win kemudian mengundurkan diri dan digantikan oleh Jenderal Saw Maung yang mulai melakukan normalisasi dengan gencatan senjata. Walaupun gencatan senjata dilakukan, namun tidak menyeluruh di mana masih ada kelompok etnis yang tetap melakukan pemberontakan kepada pemerintah. Mereka beralasan bahwa pemerintah sekarang masih sama dengan pemerintahan lama yaitu militer yang dapat sewaktu-waktu kembali menindas mereka. Kelompok etnis terbagi menjadi kelompok gencatan senjata dan kelompok non gencatan senjata. Kondisi ini berlangsung hingga tahun 2003 dan pada tahun 2004, pemerintah militer mempercepat rancangan menuju negara yang demokratis yang membuat kelompok gencatan senjata dan non gencatan senjata bersikap skeptis di mana mereka takut rezim militer akan melakukan serangan. Akhirnya kedua etnis bersenjata ini melakukan diskusi hingga pada tahun 2010 mereka berani mengungkapkan pada internasional bahwa akan melakukan perang jika keinginan mereka tidak dipenuhi oleh pemerintah Myanmar. Pada masa Perjanjian Panglong

²⁵ Brad Adam, *"They Came and Destroyed Our Village Again" The Plight of Internally Displaced Persons in Karen State, Op. Cit.*

yang gagal dilaksanakan hingga pernyataan kelompok etnis bersenjata pada tahun 2010 ini, dapat dikategorikan sebagai konflik vertikal di mana dalam kasus ini adalah konflik yang terjadi antara pemerintah dengan masyarakat yaitu kelompok etnis bersenjata. Maka, Myanmar pada masa penjajahan Inggris dikategorikan sebagai konflik horizontal, sedangkan pada masa Perjanjian Panglong hingga tahun 2011 (bahkan hingga saat ini) dikategorikan sebagai konflik vertikal.

Adapun sebenarnya tuntutan yang diarahkan kepada pemerintah adalah apa yang telah disepakati dalam Perjanjian Panglong 1947 yang berisi sembilan poin.²⁶ Perjanjian Panglong ini ditandatangani oleh pemerintah Burma, Representasi Etnis Kachin, Chin dan Shan. Pada poin pertama menjelaskan bahwa perwakilan masyarakat perbukitan ditunjuk sebagai Penasihat Wilayah Perbatasan, diberi wewenang eksekutif yang setara. *Kedua*, Penasihat tersebut harus ditunjuk sebagai Anggota Dewan Eksekutif Gubernur dengan setara. *Ketiga*, Penasihat tersebut dibantu oleh dua Wakil Penasihat yang bukan berasal dari etnis anggotanya di mana mereka menangani bidang masing-masing dan sebagai Penasihat harus mematuhi asas tanggung jawab dalam Konvensi Konstitusional. *Keempat*, Penasihat sebagai Dewan Eksekutif menjadi satu-satunya wakil dari Wilayah Perbatasan dan Wakil Penasihat berhak menghadiri pertemuan Dewan yang membahas tentang Wilayah Perbatasan.

Lebih lanjut pada poin kelima, meskipun keanggotaan Dewan Eksekutif ditambah (Penasihat Wilayah Perbatasan), namun hal tersebut tidak merubah otonomi dengan kata lain otonomi penuh dalam administrasi internal untuk

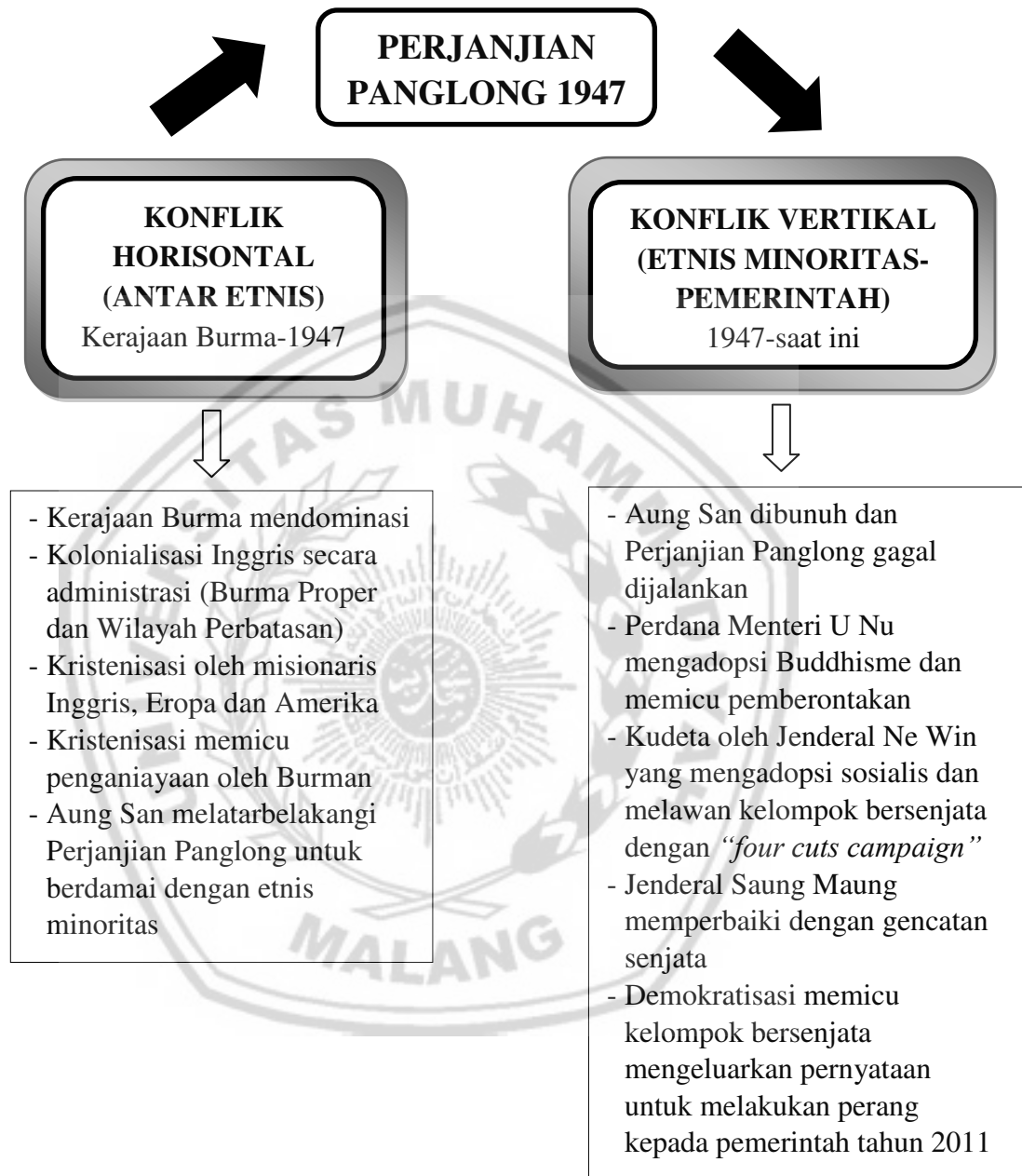
²⁶ *Panglong Agreement*, diakses melalui:
http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/MM_470212_Panglong%20Agreement.pdf
, pada tanggal 25 Juli 2017 pukul 12.56 WIB.

Wilayah Perbatasan hanya formalitas saja. *Keenam*, Negara Khacin yang terpisah dengan Burma, dalam Majelis Konstituante, menyepakati bahwa mereka diharapkan keberadaannya. Langkah awal untuk mencapai hal tersebut adalah dengan konsultasi antara Penasihat dan wakilnya yang dilakukan di Myitkyna dan Distrik Bhamo seperti yang tertulis dalam UU Pemerintah Burma tahun 1935 Bagian II Wilayah Terjadwal. *Ketujuh*, masyarakat perbatasan berhak mendapatkan hak istimewa yang dianggap fundamental di Negara-negara demokratis. *Kedelapan*, peraturan yang diterima dalam Perjanjian ini tidak mengurangi otonomi keuangan yang sekarang berada di Negara Bagian Shan.

Terakhir, peraturan yang diterima dalam perjanjian ini tidak mengurangi bantuan keuangan di mana Kachin dan Negara dibagian Perbatasan, berhak mendapatkan pendapatan Burma dan Dewan Eksekutif bersama Penasihat Wilayah Perbatasan dan wakilnya akan memeriksa kelayakan dalam mengadopsi Kachin serta peraturan tentang keuangan di Chin dibuat sama antara Burma dan Negara Bagian Shan. Selain Perjanjian Pangong, tuntutan lainnya adalah amnesti atau legalisasi kelompok etnis; mediator internasional, badan pemantau, konsultasi public; perlindungan budaya; hak asasi dan komisi khusus untuk menjamin hak tersebut dilindungi; lingkungan yang dilindungi; pemukiman kembali atau integrasi penngsi dan tantara.²⁷

²⁷ *Ethnic Peace Plan*, diakses melalui: <http://www.mmpeacemonitor.org/index.php>, pada tanggal 25 Desember 2017 pukul 14.06 WIB.

Bagan 2.1 Peta Konflik Etnis Bersenjata dengan Pemerintah Myanmar



C. Dinamika Pengelompokan antar Etnis (Koalisi)

Sejak bergatinya pemerintahan Saw Maung hingga tahun 2003, perlawanan terhadap pemerintah terus berlanjut, namun pada tahun 2004, rezim militer mempercepat “*seven step roadmap*” yang membuat ketegangan kembali muncul dan semakin meningkat.²⁸ Ketegangan yang meningkat ini membuat kelompok gencatan senjata dan non-gencatan senjata melakukan diskusi jika rezim militer melakukan serangan terhadap mereka. Pertemuan pertama diadakan pada bulan Mei 2010 dan pertemuan kedua diadakan pada bulan September 2010 oleh kelompok etnis bersenjata yang melakukan gencatan senjata maupun non-gencatan senjata. Pada pertemuan kedua dibentuklah *Committee for the Emergence of a Federal Union* (CEFU) yang terdiri dari tiga kelompok gencatan senjata; KIO, *New Mon State Party* (NMSP), *Shan State Army-North* (SAAN) dan non-gencatan senjata; KNU, *Karenni National Progressive Party* (KNPP) dan *Chin National Front* (CNF).²⁹

Pada bulan Februari 2011, CEFU berganti nama menjadi *United Nationalities Federal Council* (UNFC) karena keanggotaan yang meningkat juga untuk mendukung proses pembentukan *Ethnic Nationalities Council* (ENC) yang merupakan aliansi politik dari semua etnis dan tujuh negara etnis.³⁰ Keduanya sepakat dalam urusan politik juga dalam mencapai Federal Burma. UNFC

²⁸ *Seven step roadmap* merupakan langkah pemerintah untuk menuju ke pemerintahan yang lebih demokratis. Isi dari *seven step roadmap* meliputi penyelenggaraan kembali Konvensi Nasional, implementasi langkah-langkah yang diperlukan untuk membentuk pemerintah demokratis, penyusunan konstitusi baru oleh Konvensi Nasional, pelaksanaan konstitusi baru lewat referendum, penyelenggaraan pemilu, pembentukan parlemen dan pemilihan kepala Negara dan pejabat lainnya oleh parlemen.

²⁹ Lian H. Sakhong, 2012, *Op. Cit.* hlm, 13.

³⁰ *Ibid.*

kemudian segera mengeluarkan pernyataan kepada masyarakat internasional yaitu akan melakukan perang jika tentara Myanmar tidak segera melakukan negosiasi. Kondisi ini kemudian menjadi perhatian bagi pemerintahan baru Myanmar yang berasal dari oposisi, Thein Sein yang kemudian menindaklanjuti proses perdamaian dengan kelompok etnis bersenjata tersebut. Terlebih lagi pada bulan Juni 2011, tentara Burma menyerang markas strategis KIO di dekat pembangkit tenaga air Burma-Cina yang membuat banyak korban serta 100.000 warga sipil harus mengungsi.³¹ Kondisi ini juga menjadi pertimbangan Thein Sein untuk dapat segera menyelesaikan konflik dengan etnis bersenjata.

2.2 Upaya Rekonsiliasi Pemerintah Myanmar dan Pembentukan MPC

Konflik yang terjadi di Myanmar merupakan konflik yang kompleks di mana membutuhkan *political will* dari pemerintah dalam proses perdamaian. Thein Sein merupakan presiden terpilih Myanmar yang dilantik pada tahun 2011. Thein Sein merupakan pensiunan militer yang menginginkan adanya perubahan yang lebih baik dari Myanmar sehingga perdamaian menjadi salah satu fokus, terutama perdamaian dengan kelompok etnis bersenjata. Keinginan Thein Sein ini diawali dengan mengirimkan perwakilan pemerintah, yaitu menunjuk Aung Min yang merupakan *Ministry of President's Office*, pada bulan Oktober 2011 untuk bertemu secara langsung dengan kelompok etnis bersenjata di daerah Segitiga Emas yang terdiri dari wilayah *Shan State* dan Karen, secara informal. Aung Min melakukan dialog dengan menjelaskan keinginan pemerintah untuk berdamai dan

³¹ Diana Markosian, 2014, *The Fight for Kachin: Struggles over Independent in Burma*, diakses melalui: <http://creativetimereports.org/2014/09/08/diana-markosian-the-kachin-in-burma/>, pada tanggal 1 Agustus 2017 pukul 06.44 WIB.

menindaklanjuti proses perdamaian dengan perjanjian gencatan senjata secara tertulis. Usaha Aung Min ini membuahkan hasil di mana tepatnya pada November 2011, *Shan State Army* yang merupakan salah satu kelompok etnis bersenjata terbesar, kemudian menandatangani gencatan senjata dengan pemerintah.³² Bukan hanya *Shan State Army*, pada bulan Januari 2012, *Karen National Union* yang pada masa pemerintah militer tidak terlibat dalam perjanjian gencatan senjata, akhirnya mau menyetujui proses damai dengan ikut menandatangani perjanjian gencatan dengan pemerintah.³³

Keberhasilan pemerintah dalam membujuk etnis bersenjata untuk melakukan proses perdamaian ini, membuka peluang besar untuk lebih melembagakan proses perdamaian. Kemudian secara *official*, Thein Sein membentuk dua komite yaitu *Union Peace-making Central Committee* (UPCC) dan *Union Peace-making Work Committee* (UPWC).³⁴ UPCC merupakan komite yang dipimpin oleh Presiden Thein Sein yang bertugas untuk mengeluarkan kebijakan, sedangkan UPWC dipimpin oleh wakil presiden yang bertujuan untuk menjalankan kebijakan. Kedua komite ini kemudian dibantu oleh sebuah lembaga untuk proses perdamaian yaitu *Myanmar Peace Center* (MPC) yang resmi dibuka pada tanggal 3 November 2012. MPC dibentuk untuk membantu proses perdamaian yang salah satunya adalah menjadi wadah untuk mempertemukan etnis bersenjata dengan pemerintah untuk duduk bersama mendiskusikan

³² Aung Naing Oo, 2014, *Three Years Journey of the Peace Process*, Myanmar Times, diakses melalui: <http://www.mmtimes.com/index.php/opinion/11353-three-year-journey-of-the-peace-process.html>, pada tanggal 31 Juli 2017 pukul 14.41 WIB

³³ *Ibid.*

³⁴ *Myanmar Peace Center*, 2012, diakses dalam <http://www.mmpeacemonitor.org/stakeholders/myanmar-peace-center>, pada tanggal 21 Agustus 2017 pukul 14.02 WIB.

keberlanjutan proses perdamaian. Aung Min ditunjuk presiden untuk menjadi kepala negosiator di dalam MPC.

MPC merupakan organisasi *hybrid* yang dibentuk oleh presiden yang juga bergerak sebagai NGO. MPC adalah organisasi pemerintah yang terdiri dari 10 menteri di mana Aung Min (*Minister of President Office*) sebagai Kepala Negosiator di MPC, bertanggung jawab atas keseluruhan manajemen sedangkan menteri lainnya bertanggung jawab atas daerah-daerah etnis yang berbeda. MPC memiliki program yaitu gencatan senjata, program dialog politik dan program penjangkauan masyarakat di mana dalam menjalankan program dibantu oleh ulama, para ahli, konsultan, aktivis bahkan mantan pemberontak dan tahanan politik yang memiliki pemahaman mendalam dalam isu-isu etnis.³⁵

MPC didanai oleh Uni Eropa sebesar 700.000 euro pada awal pembentukannya dan dihadiri oleh perwakilan *European Commission*, President Barroso.³⁶ Kerjasama yang dilakukan oleh pemerintah Myanmar dengan Uni Eropa merupakan salah satu tujuan dan prioritas Uni Eropa dalam mempromosikan perdamaian, demokrasi dan keberlanjutan pertumbuhan untuk keuntungan masyarakat Myanmar. Uni Eropa merupakan salah satu anggota dari *Peace Donor Support Group* (PDSG) yang diketuai oleh Norwegia.³⁷ Selain Uni

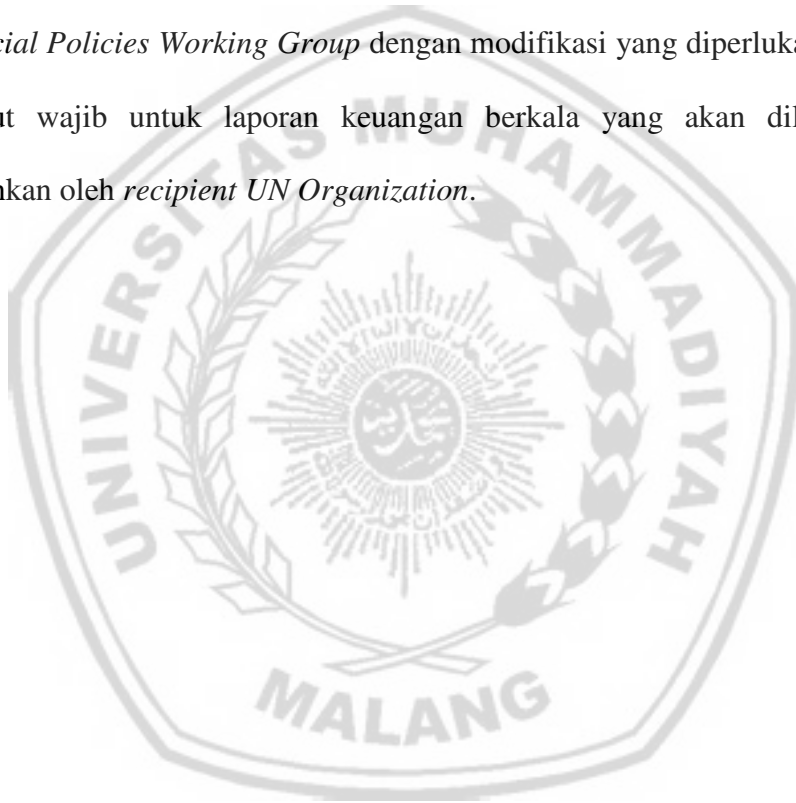
³⁵ Min Zao Oo, 2014, *Understanding Myanmar's Peace Process: Ceasefire Agreements*, *Swiss Peace* diakses dalam:

http://www.swisspeace.ch/fileadmin/user_upload/Media/Publications/Catalyzing_Reflections_2_2_014_online.pdf, pada tanggal 1 Agustus 2017 pukul 17.59 WIB, hal. 18.

³⁶ Myanmar Peace Center, 2012, diakses dalam <http://www.mmpeacemonitor.org/stakeholders/myanmar-peace-center>, pada tanggal 21 Agustus 2017 pukul 14.02 WIB.

³⁷ *Peace Donor Support Group* (PDSG) dibentuk dengan tujuan untuk memberikan pendekatan donor terkoordinasi terhadap pemerintah Myanmar. PDSG diketuai oleh Norwegia dan diikuti oleh Uni Eropa, Australia, Inggris, PBB dan Bank Dunia. Norwegia sendiri telah menjalin kerjasama dengan Myanmar sejak tahun 2008 untuk membantu menyebarkan perdamaian di Myanmar.

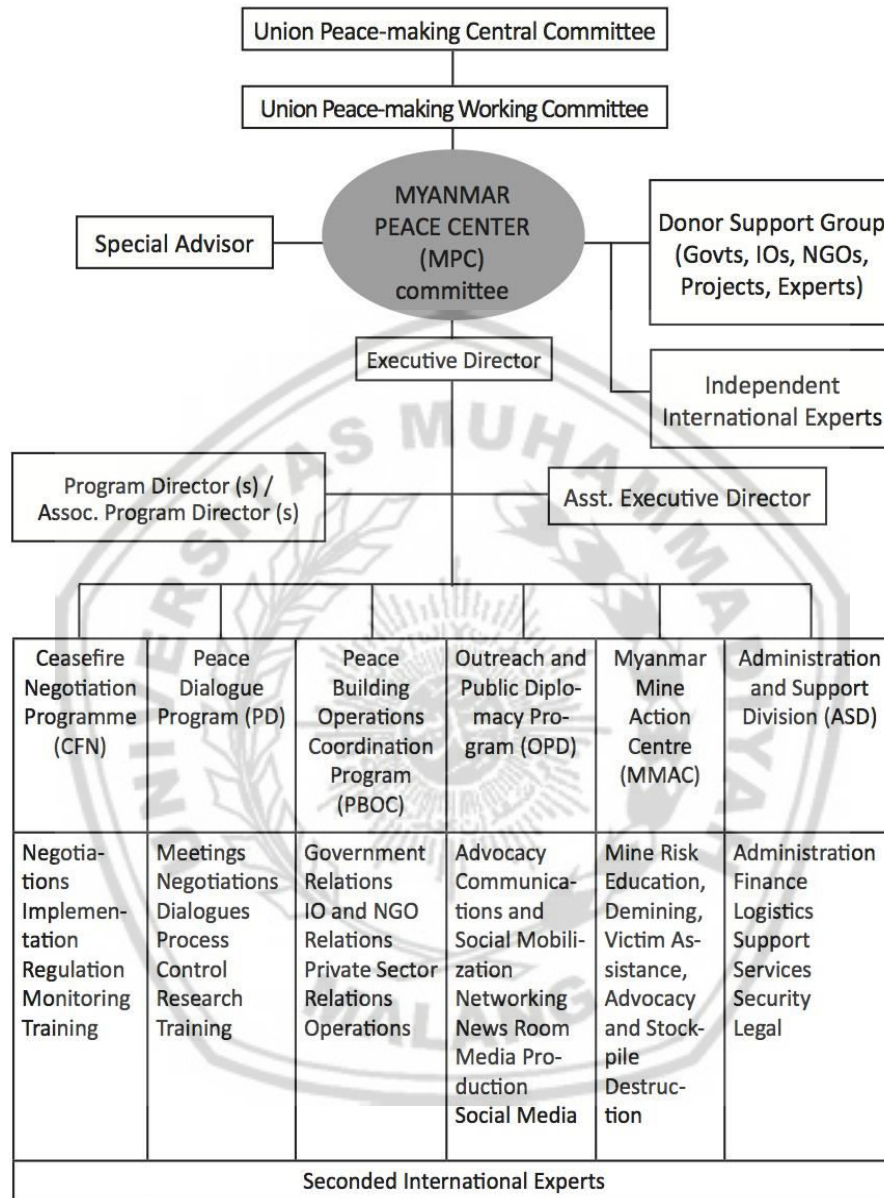
Eropa, Jepang juga turut mendanai MPC sejak tanggal 25 Maret 2013 sebesar 1.210.524 US\$.³⁸ Selain itu, MPC juga didukung oleh *United Nations Office for Project Services* (UNOPS) dengan dana sebesar 477.426 US\$ periode 1 Februari 2013 hingga 30 April 2014 untuk pengadaan kendaraan, komunikasi dan peralatan kantor dalam aktivitas sehari-hari.³⁹ Anggaran tersebut menggunakan format standar yang telah disepakati oleh *United Nations Development Group* (UNDG) *Financial Policies Working Group* dengan modifikasi yang diperlukan dan format tersebut wajib untuk laporan keuangan berkala yang akan dilaporkan dan diserahkan oleh *recipient UN Organization*.



³⁸ *Myanmar Peace Center*, 2012, *Op. Cit.*

³⁹ *Ibid.*

Gambar 1. Struktur Organisasi Perdamaian Myanmar⁴⁰



MPC sendiri pada awalnya akan dibuka pada Juli 2012, namun baru benar-benar dibuka pada bulan November 2012 dan secara resmi dibuka dalam publikasi informasi pada Maret 2013. MPC bertindak sebagai layanan pusat bagi

⁴⁰ *Ibid.*

pemerintah donor dan INGO yang ingin mendukung proses perdamaian. MPC merupakan wadah untuk pemerintah, anggota kelompok etnis bersenjata, organisasi masyarakat sipil, donor internasional dan INGO untuk bertemu dan melakukan negosiasi.

Pada 17 April 2013, Aung Min dan beberapa anggota MPC serta Menteri Khin Yi, Win Tun dan Jaksa Agung Tun Tun Oo berangkat menuju Inggris untuk menjadi delegasi dan bertemu dengan Menteri Luar Negeri William Hague dan mantan Perdana Menteri Tony Blair dan pejabat Inggris lainnya untuk membahas upaya perdamaian Myanmar.⁴¹ Sebelumnya, para anggota Komite Perdamaian telah mempelajari dan mengamati kegiatan perdamaian di Swiss, Inggris, Irlandia serta Amerika Serikat selama dua minggu sebelum akhirnya melakukan kunjungan ke Inggris.

MPC dalam mencapai misinya yaitu untuk mendukung perdamaian yang berkelanjutan dan penyelesaian politik secara keseluruhan, memberikan saran kebijakan dan mengkoordinasi kegiatan pemerintah dalam lima bidang utama,⁴² *pertama*, negosiasi dan implementasi gencatan senjata dengan melakukan regulasi, monitoring dan pelatihan. *Kedua*, negosiasi damai dan dialog politik dengan pertemuan, pelatihan dan dialog pengendalian proses. *Ketiga*, koordinasi bantuan di daerah yang terkena dampak konflik. *Keempat*, *outreach* dan diplomasi publik yang mana melibatkan masyarakat biasa untuk membantu proses perdamaian. *Kelima*, *mine action* di mana terdapat pendidikan atas resiko ranjau, pengapusan ranjau, bantuan untuk korban dan pemusnaan stok ranjau.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Ibid.*